

الفقر والحماية الإجتماعية في لبنان

سارة الجمل وراشيل أيشهولز

الملخص

يرتكز موجز السياسات هذا على دراسة «الفقر وانعدام المساواة والحماية الإجتماعية في لبنان» التي أصدرها معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، بالشراكة مع أوكسفام، وتحت إشراف نوبور كوكريتي بصفة إستشارية. وترمي الدراسة إلى تقديم رؤية أوضح عن أحوال الأسر اللبنانية التي تعاني من الفقر وتقويم جوانب ضعفها، ومن ثمّ معاينة آليات الدعم الرسمية وغير الرسمية المتاحة لها، من أجل تقديم توصيات متعلّقة برسم السياسات المناسبة وتصميم البرامج البنّاءة.

في ظلّ الاعتراف بالآثار الضخمة والمتعددة الأوجه للأزمة السورية على لبنان، ثمة حاجة إلى المزيد من البحوث حول منسوب الفقر عند الأسر الفقيرة في لبنان، خاصّة أنّ المعلومات المتوفرة حول الفقر وأسبابه البنيوية ناقصة وقديمة بما فيها الإحصاءات الوطنية حول الأسر اللبنانية. وعليه يمكن، من خلال احتساب رؤية أوضح للتحديات التي يواجهها الفقراء وكيفية تعاملهم وتأقلمهم معها، تقديم اقتراحات حول أشكال مختلفة من الدعم ومساعدات أكثر عدالة للحؤول دون تفاقم وضع الأسر الفقيرة ومساعدتها على الخروج من حالة فقرها.

يفترض موجز السياسات هذا أنّ الأسر اللبنانية الفقيرة تزرع تحت وطأة الأثر الدائم للإقتصاد المتعثّر وللصدمات على مستوى الأسرة بما فيها الأزمات الصحيّة والترددات الإقتصادية السلبية للأزمة السورية والنقص في المساعدات الإجتماعية الملائمة. وقد دفعت جميع هذه العوامل الأسر إلى الإنخراط في استراتيجيات استجابة سلبية كمرآمة الديون الضخمة، وبيع الأصول، وتقليص الإستهلاك من الطعام، والقبول بوظائف ذات أجور زهيدة تعرّضهم للاستغلال لا سيّما في القطاع غير الرسمي.

الخلاصات الأساسية

- ◀ لا بدّ من تحديث البيانات حول الفقر في لبنان لفهم أسبابه البنيوية بشكل أفضل.
- ◀ تميل الأسر اللبنانية الفقيرة غالباً إلى الاعتماد على العمل الموسميّ غير المنتظم في القطاع غير الرسمي، وهي تعاني من مستويات تربية متدنية وديون متفاقمة وتعتمد بشكل متزايد على الآخرين.
- ◀ تعيش الأسر اللبنانية الفقيرة غالباً على حدود خطّ الفقر، ولذلك هي تضطر للتأقلم مع الضغوطات الاقتصادية على مستوى الجماعة، كما إنها عرضة للسقوط في دوامة الفقر المتزايد عند تعرّضها للمشاكل والصدمات الأسرية.
- ◀ توفّر وزارة الشؤون الإجتماعية المساعدات الأساسية للفقراء. ولكن، ينبغي بذل المزيد من الجهود للحؤول دون تفاقم وضع الأسر سوءاً وذلك من خلال تقديم حزمة أكثر شمولاً وتجانساً من الخدمات الإجتماعية.

تعتمد هذه الدراسة على مقارنة متعدّدة الأوجه لجمع البيانات. فنستند إلى مقابلات مع الأسر وأصحاب الشأن ومختلف الفاعلين لاستقاء المعلومات، كما تعقد نقاشات ضمن مجموعات التركيز من أجل التوصل إلى فهم أفضل لكيفية عيش الأسر الفقيرة معتمدةً في ذلك مقارنة اقتصاد الأسرة. بالإضافة إلى مراجعة للأدبيات الخاصّة بتعريفات الفقر وكيفية قياسه في لبنان.

وقد أُجريت ٣٣ مقابلة، ونقاشات ضمن مجموعات التركيز مع ١٢٨ أسرة في خمس مناطق في بيروت وطرابلس وعاكس والبقاع والنبطية. وتم اختيار الأسر باستخدام نهج كرة الثلج، بالإستناد إلى مراجع من المنظمات المحلية التي وضعتنا في اتصال مع الأسر المعنية. كما أُجريت مقابلات مع ١٧ تاجر لكسب المزيد من الوضوح في الرؤية المتعدّدة الزوايا حول مسائل العمل وكيفية عمل منظومة الديون. تعدّ هذه الدراسة نوعية، ورغم أنّها لا تمثل لبنان بأكمله، هي تؤمّن رؤية أوضح لحياة الفقراء وصراعاتهم وتفتح الأبواب أمام المزيد من الأبحاث.

بيانات الفقر وقياسه في لبنان

يظهر «استطلاع الرأي حول ميزانية الأسرة وظروفها المعيشية» الذي أجرته الحكومة اللبنانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام ٢٠٠٤ أنّ لبنان يعاني من فجوة معرفية في ما يتعلّق بالإستطلاعات الميدانية حول الفقر. أمّا المقياس المالي للفقر، الذي حدّده البنك الدولي بـ ٢,٤ دولار كخط الفقر الوطني الأدنى و ٤ دولار كخط الفقر الوطني الأعلى، فإنه يعتبر أنّ ٨٪ من اللبنانيين يعيشون في فقر مدقع، فيما يعتبر ٢٩٪ منهم فقراء.

الخلاصات في ما يتعلّق بالمصاريف المنزلية

بالإستناد إلى العيّنة التي تمّ استطلاعها، تكسب الأسر الفقيرة دخلاً وسطيّاً سنوياً يتراوح بين ٤٠٠٠ دولار أمريكي و ٨٠٠٠ دولار أمريكي مع فارق في الأوضاع لصالح الأسر المقيمة في المناطق المدنية مقارنة بمناطق الريف. من الناحية العمليّة، يبلغ الحدّ الأدنى الذي تحتاجه أسرة مؤلفة من خمسة أفراد للوصول إلى الخطّ الأدنى للفقر، ٤٣٨٠ دولار أمريكي سنوياً. وتعتمد الأسر التي أُجريت المقابلات معها على أجر العمل اليومي في الزراعة وإعمال البناء وقطاع الخدمات وأنماط العمل الموسمي غير المنتظم. ويتدثّن المستوى التعليمي لدى هذه الأسر، لا سيّما لدى الإناث، فيما تميل إلى ارتفاع أعداد أفرادها (ثمانية أفراد فما فوق) الذين يعتمدون على فرد معيل واحد فقط. ويشكل الغذاء من ٣٥٪ إلى ٥٠٪ من المصاريف الشهرية فيما تشكل الرعاية الصحية ٢٠٪ من المصاريف ويحلّ التعليم ثالثاً بنسبة ١٥٪ من المصاريف. أمّا سداد الديون وكلفة السكن فيحتلّان من ١٠٪ إلى ١٥٪ من المصاريف الشهرية مع ارتفاع نسبة الديون شتاءً بسبب تقلص فرص العمل.

الخلاصات في ما يتعلّق بالتحديات الرئيسية أمام الأسر

من خلال مقارنة العام الحالي بالعام ٢٠١٠، عدّ الذين أُجريت معهم مقابلات أنفسهم رازحين تحت ضغوطات اقتصادية آتية شديدة مقارنة مع ما قبل اندلاع الأزمة السورية. وقد حددوا نقطتي ضعف من الناحية الإقتصاديّة تبرزان على شكل صدمات متفاوتة على المستوى الجماعي، وهما عدم استقرار الاقتصاد وضعف سوق العمل، وصدمات فردية على مستوى الأسر مثل الحالات الطبية الطارئة أو وفاة معيل الأسرة. وتضطلع الصدمات الأسرية على المستوى الفردي بالدور الأبرز في المساس بالإستقرار الإقتصادي للأسر، الأمر الذي يدفع بها إلى السقوط في دوامة الفقر.

ومنذ العام ٢٠١٠، تفيد التقارير بركود مستوى الدخل بل وحتى تراجع بنسبة ٢٥٪ إلى ٣٠٪. كما نتجت تحديات أخرى جزّاء التنافس على فرص العمل بسبب تناقصها وعدم استقرار الوظائف التي اتخذت بصورة متزايدة شكل عقود أقصر من الناحية الزمنية والصعوبة لجهة تسوية الأوضاع القانونية للعمال. وتفيد المقابلات مع أرباب العمل أن النقص في تسوية الأوضاع القانونية ناتج عن عدم رغبة هؤلاء في سداد مستحقات الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي ولتوفّر يد عاملة أرخص.

”وأوردت النساء في مقابلاتهن أنّهن يتلقين سنوات تعليم أقصر ويتمتعن بقدرة محدودة على الحركة ما يجعلهن يعملن في وظائف ذات اجور زهيدة، وغالباً في القطاع غير الرسمي.“

وأوردت النساء في مقابلاتهن أنّهن يتلقين سنوات تعليم أقصر ويتمتعن بقدرة محدودة على الحركة ما يجعلهن يعملن في الوظائف الأقل أجوراً، وغالباً في القطاع غير الرسمي. كما يتوجب عليهن الإستمرار بممارسة أدوارهنّ كمربيات يقدمن الرعاية لأبنائهن وينجزن المهامّ المنزلية، بالإضافة إلى المساهمة في دخل الأسرة.

خلاصات حول استراتيجيات التأقلم

تميل الأسر اللبنانية الفقيرة إلى تبني استراتيجيات تأقلم سلبية للتعامل مع الصدمات والضغوط. فعادةً ما تلجأ إلى الاقتراض من قنوات متعدّدة، حيث تُسدّد الديون وفق الحدّ الأدنى لضمان بقاء هذه القنوات متاحة لتأمين احتياجاتها الأساسية. ولدى تعرّض الأسرة لصدمة فردية، على شكل أزمة صحّيّة في غالب الأحيان، تضطر الأسرة إلى اقتراض المزيد من المال من مصادر غير رسمية وبفائدة مرتفعة لتغطية الزيادة في التكاليف، ما قد يؤدي في الوقت عينه إلى تراجعاً في الدخل. وعادة ما تتراكم هذه الديون بسرعة ليشكل سدادها جزءاً مهماً من مصاريف الأسرة، وهذا ما يؤدي إلى تفاقم فقرها.

وثمة استراتيجيات تأقلم شائعة أخرى للحدّ من الإنفاق، فعالباً ما أوردت الأسر في مقابلاتها الاستغناء عن إحدى الوجبات أو تقليص كمية الطعام أو استهلاك طعام أرخص ذي جودة منخفضة. كما تحدّ الأسر من الإنفاق على الرعاية الطبية وتلجأ إلى شراء الأدوية من الصيدليات من دون وصفات طبية.

ومن الملاحظ، أنه كلما زادت الضغوط على الأسر زاد لجوؤها إلى استراتيجيات التأقلم كالقبول بالوظائف ذات الأجور المتدنية حيث يكون العامل عرضة للاستغلال، أو الكفّ عن إرسال الأطفال إلى المدارس، أو بيع الأصول الإنتاجية لشراء الحاجيات الأساسية أو دفع الإيجار.

”ومن الملاحظ، أنه كلما زادت الضغوط على الأسر زاد لجوؤها إلى استراتيجيات التأقلم كالقبول بالوظائف ذات الأجور المتدنية حيث يكون العامل عرضة للاستغلال، أو الكفّ عن إرسال الأطفال إلى المدارس، أو بيع الأصول الإنتاجية لشراء الحاجيات الأساسية أو دفع الإيجار.“

خلاصات حول آليات الدعم الرسميّة وغير الرسميّة

يوجد في لبنان آليات رسمية وأخرى غير رسمية لمساعدة الأسر على التأقلم مع الفقر. وتتوفر المساعدات الإجتماعية من خلال البرامج المختلفة التي تقدّمها الحكومة اللبنانية بما فيها مراكز التنمية الإجتماعية المولجة تطبيق سياسات التنمية الإجتماعية لوزارات الشؤون الإجتماعية، وهي مؤسسات حكومية دائمة تستهدف الفئة الأضعف من الشعب من خلال تقديم عدد من الخدمات تتراوح من المساعدات الإجتماعية إلى التدريب المهني. كما يغطي البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً احتياجات ١٢٪ من المواطنين الأشدّ عوزاً بتمويل من البنك الدولي والمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والحكومة اللبنانية. ويقوم هذا البرنامج بتقديم المساعدات والخدمات الإجتماعية للأسر اللبنانية التي تعيش في فقر مدقع، وذلك على شكل سداد جزئي للفواتير الطبية والرسوم المدرسية والكتب، إضافة إلى تأمين الطعام للأسر الأشدّ عوزاً. كما يسهم في تأمين المساعدات الصندوق الوطني لضمان الإجتماعي، الذي يُعنى بجمع المساهمات المستقطعة من أرباب العمل والموظفين والحكومة ليعيد إنفاقها بدوره ضمن ثلاثة أنواع من التقديمات: مستحقات نهاية الخدمة، والضمان الصحي وضمان الأمومة، وتقديمات الأسرة ومنح التعليم. وتبلغ المساهمة في الصندوق ٢٣٪ من أساس الراتب، يتحمل ربّ العمل ٢١٪ منها فيما يتحمّل الموظف ما نسبته ٢٪ من التقديمات، ولكون المساهمات المترتبة على عاتق ربّ العمل هي الأعلى، تشير الدراسات إلى أنّ أكثر من ٤٠٪ من الموظفين في القطاع الخاصّ غير مسجلين في الصندوق الوطني لضمان الإجتماعي، فيما يعمل ٣٠٪ من القوّة العاملة في المهن الحرّة^١. ولا يغطي الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي العاملين في القطاع غير الرسمي أو أصحاب المهن الحرّة أو العاطلين عن العمل. أمّا الوزارات الأخرى التي تقدّم المساعدات أيضاً فهي: وزارة التربية والتعليم العالي التي تغطّي رسوم التسجيل وتقدّم المساعدات المدرسية لتشجيع الأسر الفقيرة على إبقاء أولادها مسجلين في المدارس، وكذلك وزارة الصحة التي تقدّم التغطية الصحية لحوالي ١,٦ مليون مستفيد لا يغطي معظمهم الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي أو التأمين الخاصّ، وثمة اعتماد كبير على الأطراف غير الرسميّة التي تقدّم الدعم بسبب عدم كفاية الدعم الرسميّ من الحكومة. وتأتي هذه المساعدات من مؤسسات خيرية أو من أقارب أو أصدقاء أو جيران أو مؤسسات دينية أو منظمات سياسية أو مؤسسات خيرية محلية، عادة ما تكون من نفس الانتماء المذهبي للأسرة.

١ زيارة المستوصفات مجانية للمستفيدين من برنامج إزالة الفقر والعوز. أمّا اللبنانيون غير المستفيدين من البرنامج، فيتوجب عليهم سداد مبلغ ٧.٠٠٠ ليرة لبنانية بدل كلّ زيارة.

٢ شبكة المنظمات غير الحكومية العربية، أبي ياغي، ٢٠١٤، «نظام الحماية الإجتماعية في لبنان»، من ضمن نظام الحماية الإجتماعية في العالم العربي: عرض للآليات الدولية.

٣ البنك الدولي، ٢٠١٣، لبنان والحاجة إلى الوظائف الجيدة: دور الإقتصاد الكلي والاستثمار والتربية والعمالة وسياسات الحماية الإجتماعية.

التوصيات

كما تمس الحاجة إلى تحديث البيانات حول الفقر من أجل التوصل إلى فهم أفضل لطبيعة الأسباب البنيوية للفقر في لبنان وإلى إعادة تقييم خط الفقر وتحديد نقاط تركيز الأسر الفقيرة.

كما أنّ ثمة حاجة إلى الحفاظ على الحد الأدنى للأجور في سوق العمل، وتقديم عقود عمل مناسبة، وضمان سداد المساهمات إلى الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي لمساعدة الفقراء على الخروج من دوامة الفقر.

كما أنّ على المجتمع المدني الاضطلاع بدوره لجهة التوعية بأهمية حزم الحماية الإجتماعية الشاملة، والعمل على تعزيز برامج الحماية القائمة، وتصميم نشاطات بناء مقاومة الصدمات من خلال مراكز الديمقراطية المستدامة.

وعلى وكالات الأمم المتحدة والوكالات الدولية الأخرى الاضطلاع بدورها القيادي لجهة فتح حوار مع الحكومة اللبنانية من أجل توفير الحد الأدنى من الحماية الإجتماعية للفقراء في أوقات الأزمات وضمان فرص متساوية في الحياة للأجيال القادمة في لبنان. وبصفة مماثلة، يمكن توسيع رقعة مبادرات الحماية الإجتماعية القائمة من خلال المقاربة الإستباقية لتشمل برامجها عدداً أكبر من الفقراء. من أجل ذلك كلّه، لا بدّ من توفير الموارد الصحيحة من قبل الحكومة اللبنانية والوكالات المانحة لتعزيز نظام الحماية الإجتماعية في لبنان.

أدت سنوات طويلة من الصراع والأزمات السياسية والنمو الاقتصادي المتباطئ إلى إفقار عدد من الأسر اللبنانية. ولم تكن الجهود الم بذولة على المستوى الوطني كافية لجهة تقييم الفقر في لبنان، الأمر الذي ترتب عليه نقص في البيانات انعكس على تقدير مستوى الفقر وطبيعته. بالإستناد إلى خلاصات هذا التقرير، تتركز الأسر الفقيرة في لبنان في قطاع العمل غير الرسمي، وتحديداً في وظائف غير دائمة لا تؤمن سوى أجور تلامس بشكل خطير عتبة الفقر أو تتجاوزها. وللصدمات الفردية التي تقع ضمن الأسر دور مهم في الدفع بها للسقوط في دوامة الفقر. كما أنّ الأزمة السورية قد فاقمت المشكلة من خلال زيادة التنافس في قطاع العمل لغير ذوي المهارات، الأمر الذي أثر سلباً على المداخيل السنوية للأسر الفقيرة.

تحتاج الحماية الإجتماعية في لبنان إلى عملية إصلاح من أجل التعاطي بصورة عمليّة مع الإحتياجات القديمة والطارئة. إضافة إلى ذلك، لا يحظى قطاع العمل غير الرسمي بأي نوع من أنواع الضمان الاجتماعي. وتقتصر جهود الحماية الإجتماعية في لبنان على بعض البرامج التي لا تحظى بالتنسيق والتمويل الكافيين في الوقت الذي يجب أن تشمل جميع المواطنين وترتكز على المخاطر التي قد تنشأ في مختلف مراحل الحياة.

وفيما تقدّم وزارة الشؤون الإجتماعية الكثير من الدعم للفقراء، ما زال ثمة حاجة إلى المزيد من الجهود للحؤول دون سقوط المزيد من الأسر في دوامة الفقر أو لانتشالها منها. ولتحقيق ذلك، لا بدّ من تأمين حزمة شاملة من الخدمات تتناسب مع احتياجات الحد الأدنى من الحماية الإجتماعية. ولا مفرّ من تعزيز جميع السياسات والبرامج ضمن استراتيجية واحدة تساعد على التخفيف من الصدمات وعلى مساعدة الأسر الفقيرة التي تزرع دون خط الفقر. كما ينبغي تطوير البرامج القائمة، من خلال دعم مراكز الديمقراطية المستدامة، وزيادة التوعية المجتمعية حول البرامج المتوفرة لا سيّما في المناطق الريفية. علاوة على ذلك، لا بدّ من تعزيز مراكز الديمقراطية المستدامة بالموارد والقدرات اللازمة لجعلها جميعاً على نفس المستوى من القدرة التشغيلية.

معهد عصام فارس للسياسات العامّة والشؤون الدوليّة بالجامعة الأميركية في بيروت

يسعى معهد عصام فارس للسياسات العامّة والشؤون الدوليّة، بالجامعة الأميركية في بيروت، إلى تيسير الحوار وإثراء التفاعل بين الجامعيين المتخصصين والباحثين وبين واضعي السياسات وصانعي القرار في العالم العربي بصفة خاصة، ويعمل على إشراك أهل المعرفة والخبرة في المنظمات الدولية والهيئات غير الحكومية وسائر الفاعلين في الحياة العامّة. كما يهتم، من خلال الدراسات والأنشطة، بتعزيز النقاش المفتوح حول جملة من القضايا العامّة والعلاقات الدولية وبصياغة الاقتراحات والتوصيات المناسبة لرسم السياسات أو إصلاحها.

مبنى معهد عصام فارس
الجامعة الأميركية في بيروت
٤١٥٠
٩٦١-١-٣٥٠٠٠
٩٦١-١-٧٣٧٦٢٧
ifi@aub.edu.lb
www.aub.edu.lb/ifi
aub.ifi
@ifi_aub

معهد السياسات بالجامعة الأميركية
في بيروت (معهد عصام فارس
للسياسات العامّة والشؤون الدولية)
الجامعة الأميركية في بيروت
صندوق البريد ٢٣٦-١١
رياض الصلح / بيروت ٢٠٢٠ ١١.٧ لبنان

1966
AUB
American University of Beirut
المعهد الأميركي في بيروت
Issam Fares Institute for Public
Policy and International Affairs
معهد عصام فارس للسياسات
العامّة والشؤون الدولية